Department of Foreign Affairs and International Trade
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Canada's Draft Environmental Assessment Framework for Trade Negotiations

September 2000

Canada

100-07139/

Written comments are invited on this draft Environmental Assessment Framework before **Friday, October 6th, 2000.**

Contact:
Environmental Services Division (AES)
Department of Foreign Affairs and International Trade
125 Sussex Drive
Ottawa, Ontario
K1A 0G2

or by

e-mail at: aes@dfait-maeci.gc.ca

Website: www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/social-e.asp

Contents

Executive Summary ii

Introduction 1

Canada and Trade Negotiations 1

Objectives of an Environmental Assessment of Trade Negotiations 3

Challenges of Assessing the Environmental Impacts of Trade Negotiations 3

Process for Conducting an Environmental Assessment of Trade Negotiations 4

Analytical Framework for the Environmental Assessment of Trade Negotiations 6

Public Participation 11

Summary 12

References 13

Glossary 14

Annex 1 16

Annex 2 17

Annex 3 19

Executive Summary

To follow public consultations.

Canada's Environmental Assessment Framework for Trade Negotiations

1. Introduction

Canada is committed to ensuring that trade and environmental policies are mutually supportive. As part of this commitment, and in keeping with the *1999 Cabinet Directive on the Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals*[1], Canada will conduct Strategic Environmental Assessments of trade negotiations.

This Environmental Assessment Framework seeks to provide the context for trade negotiators to factor environmental considerations into the negotiations of trade agreements. The framework is intended to improve awareness and understanding of the trade and environment linkages, sensitize negotiators to the likely significant environmental impacts of trade agreements, and promote improved coherence of trade and environmental policies.

This framework is also intended to be flexible and generic so that it can be applied to current and any future negotiations in the World Trade Organization (WTO), the Free Trade Area of the Americas (FTAA), and in bilateral Free Trade Agreements (FTAs). Development of this framework has involved input from stakeholders, and their views and expertise will continue to be sought at specific stages during the conduct of environmental assessments.

What is a Strategic Environmental Assessment?

A Strategic Environmental Assessment, referred to simply as an environmental assessment in this framework, is a systematic process of identifying and evaluating likely and significant environmental impacts of an initiative. The objective of such an assessment is to integrate environmental considerations into the decision-making process at the earliest stages.

2. Canada and Trade Negotiations

Assessing the Environmental Impacts of Trade Negotiations

The Government of Canada is committed to sustainable development. As part of this commitment, the Minister for International Trade, with the support of his Cabinet colleagues, has directed trade officials to improve their understanding of, and information base on, the relationship between trade and environment issues at the earliest stages of decision-making, and to do this through an open and inclusive process. The environmental assessment of trade negotiations is critical to this work.

---

[1] See Annex 1 for the *1999 Cabinet Directive on the Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals*.

The Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT) has been leading a federal inter-departmental process over the past year to prepare a framework for the environmental assessment of trade negotiations. This work is being conducted in a transparent, systematic, and rigorous manner, with the full engagement of provinces and territories, and stakeholders. The information gleaned from this exercise will also provide valuable input to any future *ex post* environmental review of an agreement or package of agreements.

Canada has also participated in international discussions on the environmental assessment of trade policy in a variety of fora, including the WTO, the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), as well as in the North America Commission for Environmental Cooperation (NACEC). In July 2000, the United States released its draft guidelines for conducting environmental reviews of trade agreements in keeping with the 1999 President's Executive Order. Other countries, such as Norway, have already identified sectors of special interest and are undertaking environmental reviews or assessments. The European Commission (EC) has opted for a more general qualitative sustainability impact assessment. See Annex 2 for a summary of the state of the work on this subject.

The Government of Canada sees no contradiction between liberalized trade and environmental protection. Canada's economy benefits immensely from international trade, with exports accounting for 43 per cent of our gross domestic product. Potentially, trade liberalization can have a positive impact on the environment by improving the efficient allocation of resources, promoting economic growth, increasing general health and welfare, and generating revenues that can be utilized for environmental improvement. However, in the absence of effective environmental policies and regulations, or when distortive domestic policies exist, increased economic activity generated by trade liberalization can contribute to environmental problems.

Some of the most challenging environmental issues that we face today are truly global in scope, and can only be fully addressed in that context. Multilateral solutions are required to address global issues such as climate change, ozone-depletion, acid rain, and the depletion or pollution of common resources like oceans. Multilateral environmental agreements are a more appropriate mechanism than trade agreements to address these issues. However, it is important, as Canada has advocated, to clarify the relationship between multilateral environmental agreements and trade agreements, and to ensure that they are mutually supportive.

The prime objective of liberalized trade is to contribute to economic growth and higher living standards for Canadians. The government recognizes and appreciates that economic growth, for its own sake, does not always lead to positive outcomes elsewhere. Ideally, the best way to mitigate any negative effects of economic growth (social, economic, or environmental) is through appropriate domestic policy, not through prescriptive measures within trade agreements.

3. Objectives of an Environmental Assessment of Trade Negotiations

Canada is committed to integrating sustainable development into domestic and foreign policy. An environmental assessment of a trade agreement is an important decision-making tool for promoting sustainable development. Environmental assessments of trade negotiations can contribute to more open decision-making within the federal government by engaging representatives from other levels of government, the public, the private sector, and non-governmental organizations in this process. Environmental assessments can also improve overall policy coherence at the national level by providing decision-makers with the means to integrate environmental considerations into trade policy.

Two key objectives for conducting an environmental assessment of a trade agreement are:

- to help Canadian negotiators integrate environmental considerations into the negotiating process by providing information on the environmental impacts of trade agreements, and
- to address stakeholders' concerns by demonstrating that environmental factors are being considered in the course of trade negotiations.

4. Challenges of Assessing the Environmental Impacts of Trade Negotiations

Analyzing the environmental impacts of trade negotiations is a complex task, and answers to important questions are sometimes elusive. As pioneers in this new field of analysis, we are learning as we go and will need to explore various avenues. This framework is an initial attempt to outline a step-by-step process for undertaking environmental assessments of trade negotiations. It is not designed to be prescriptive or to provide a "one-size fits all" approach but will be adapted and applied on a case-by-case basis according to the nature of the agreement to be negotiated. It is also not a final product, but a living document which will be regularly improved as developments arise. The framework will be posted on the Department of Foreign Affairs and International Trade's website along with a compendium of resources on this discipline.

Conducting an environmental assessment of trade negotiations presents significant challenges:

- Methodologies for Strategic Environmental Assessments of policy issues, including trade negotiations, are new and evolving. There is no single "best" methodology for conducting such an assessment, and not all methodologies are appropriate in all contexts.
- Although Canada has undertaken *ex post* reviews of trade agreements, we have yet to conduct an *ex ante* environmental assessment of trade negotiations on the scale proposed

in this framework.

- Currently, there are significant limitations in data and information to establish definitive quantitative economic effects of trade negotiations, and subsequent environmental impacts.

- It is difficult (and sometimes impossible) to isolate the environmental impacts of a specific trade agreement from other agreements or from factors external to trade.

- The assessment process proposed in this framework has the potential to be a dynamic exercise, as it may have to focus on a "moving target." As negotiations evolve, new and unanticipated issues may arise that may necessitate further analysis and response.

- Not all issues can be considered at once. A rigorous scoping exercise will help identify the most significant and likely environmental impacts. Consistent with the Cabinet Directive, resources will be focused on those issues where the environmental impacts are likely and significant.

5. Process for Conducting an Environmental Assessment of Trade Negotiations

The Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT), in consultation with other federal government departments, will conduct environmental assessments of trade negotiations. Environmental assessments will be initiated as part of the process for developing negotiating objectives. An Environmental Assessment Committee for Trade Negotiations, comprising representatives from relevant federal government departments and chaired by DFAIT, will coordinate the analysis required to complete the environmental assessments. DFAIT will be responsible for ensuring that the resources necessary for undertaking the environmental assessments are appropriately identified and allocated in accordance with Treasury Board guidelines. In certain cases, independent research bodies may be contracted to undertake some of the required analysis.

While initial assessments will be conducted for a variety of trade agreements to be negotiated, it may be determined that a full environmental assessment is not required if significant environmental impacts are unlikely. Such cases will be documented and notice will be issued through the appropriate existing mechanisms.

Existing tools will be improved, or new ones developed, to assist negotiators in integrating environmental considerations into the negotiating process. Existing mechanisms for engaging the public will be expanded to seek their input on how best to assess the environmental impacts of trade negotiations.

The framework is designed to be applied on an agreement basis. The level and scope of analysis undertaken would be determined on a case-by-case basis according to the nature of the agreement to be negotiated, and the significance of the likely environmental impacts. The process may involve the following:

- issuance of a notice of intent to conduct an environmental assessment;
- preparation of an initial environmental assessment and release in advance of negotiations;
- preparation of a draft environmental assessment and release at the start of negotiations; and
- preparation of a final environmental assessment report at the conclusion of negotiations.

a. Notice of intent to conduct an environmental assessment

A notice of intent to conduct an environmental assessment will be issued in the *Canada Gazette*, and/or posted on the DFAIT web site. Views from other levels of government, First Nations, and the public will be sought on environmental matters relating to the proposed negotiations in order to help prepare an initial environmental assessment. Comments would be sought for forty-five days, unless a shorter or longer period is appropriate.

b. Initial environmental assessment

Following discussions and consultations with the Environmental Assessment Committee for Trade Negotiations, and representatives from other levels of government, First Nations, and the public, DFAIT will prepare an initial environmental assessment in accordance with the framework outlined in Section 6. The initial environmental assessment will be released in the *Canada Gazette*, and/or posted on the DFAIT web site in advance of the negotiations. Views from other levels of government, First Nations, and the public would be sought on the initial environmental assessment for forty-five days, unless a shorter or longer period is appropriate. Comments received during the specified period would be used to help prepare a draft environmental assessment.

c. Draft environmental assessment

Following further consultations, the initial environmental assessment will be refined and elaborated as appropriate and in keeping with the framework set out in Section 6. The result of this exercise will be a draft environmental assessment, issued in the *Canada Gazette* and/or posted on the DFAIT web site . **The fundamental purpose of the draft environmental assessment is to inform the negotiators during the conduct of negotiations.** Views from other levels of government, First Nations, and the public will be sought on the draft environmental assessment for forty-five days before the final negotiating objectives are finalized, unless a shorter or longer period is appropriate. Comments received during the specified period would be considered during the course of negotiations. This does not preclude the opportunity for comment during negotiations, particularly in the event that new issues would arise.

As negotiations evolve, the trade liberalization activity under negotiation may touch on previously unanticipated areas, thereby necessitating further analysis. The identification of likely and significant environmental impacts may not be a one-time exercise. Further analysis will be undertaken as required and appropriate during the course of negotiations. Given the confidentiality of the negotiating process, re-evaluations during the negotiations would not be shared with the public, but would be documented in a final environmental assessment report issued at the conclusion of negotiations. However, in certain circumstances, the Environmental Assessment Committee for Trade Negotiations may seek the advice of a Special Advisory Team, comprising individuals from environmental non-governmental organizations, the private sector, and academic institutions.[2]

d. Final environmental assessment report

A final environmental assessment report will be issued in the *Canada Gazette*, and/or posted on the DFAIT web site at the conclusion of the negotiations, and would document any re-evaluations of the draft environmental assessment carried out during the negotiations. The final report would help to notify other levels of government, First Nations, and the public of any final recommendations for mitigation and/or enhancement measures, and any proposed follow-up actions to monitor particular impacts. The final report would also be useful in any future *ex post* review of the agreement in question. Comments on the final environmental assessment report would be welcome.

6. Analytical Framework for an Environmental Assessment of Trade Negotiations

The analysis undertaken during an environmental assessment of trade negotiations will rely largely on existing information, augmented as necessary by additional research. In the context of a comprehensive multilateral trade round, for example at the WTO, agreement-by-agreement analysis would be undertaken, the results of which would then be consolidated and assessed in an integrated manner before the conclusion of the round.

The precise scope of each environmental assessment will be determined on a case-by-case basis and will depend on the nature of the trade liberalization activity in the agreement to be negotiated. While many environmental issues should be examined in the global context to be most completely understood, limited data, sovereignty issues, limited resources, and practicality demand that the primary focus of such assessments, at this time, be on assessing the most likely and significant environmental impacts of trade negotiations in relation to the Canadian environment. Although the proposed framework calls for ***national assessments***, transboundary, regional, and global environmental impacts will be considered if they have a direct impact on the

---

2 The Environment Sectoral Advisory Group on International Trade (SAGIT).

Canadian environment.

There are four stages to the analytical framework:

Stage 1. Identification of the trade liberalization effect of the agreement to be negotiated
Stage 2. Identification of the likely environmental impacts of such changes
Stage 3. Assessment of the significance of the identified likely environmental impacts
Stage 4. Identification of enhancement/mitigation options to inform the negotiations

Stage 1: Identification of the Trade Liberalization Effect of the Agreement to be Negotiated

The purpose of this stage is to identify the trade liberalization activity of the trade agreement to be negotiated. This stage will first lay out the basics of what the potential agreement entails and the overall **economic relevance** of the agreement in the Canadian context. This will help to determine the scope of analysis required for the environmental assessment and to prioritize the issues to be assessed.

Employing largely existing information, the nature and scope of the agreement under review and its economic relevance to Canada could be analysed by pursuing the following illustrative lines of inquiry:

- What is the nature of the agreement is to be negotiated?
- What are Canada's goals in these negotiations?
- What sectors of the economy might be affected by the agreement and in what ways?
- Will the agreement likely lead to increased consumption of specific products?
- Will the agreement likely increase or decrease the export of natural resources?
- Is the agreement likely to decrease or eliminate tariffs?
- Is it likely to lead to tighter disciplines on subsidies?
- Is it likely to lower or raise standards?
- Is it likely create or eliminate distortions in production or trade patterns?

Trade negotiators will next endeavour to determine if and how the trade liberalization activity will affect

- the federal/provincial/ territorial governments' ability to regulate,
- trade flows (product or technology), and, in certain cases,
- economic activity (scale and structural)[3], and
- specific provinces or territories in unique ways (other than the ability to regulate).

---

3 Discussion of regulatory, product, technology, scale and structural effects based on OECD, 1994.

The **ability to regulate or legislate** refers to the likely legal and/or policy effects of agreements. Positive effects may result when appropriate environmental regulations, standards or other measures are in place to address macro- and micro-economic changes. Negative effects may result when appropriate environmental policies or regulations are not present, or if the agreement impedes the development or implementation of such policies or regulations.

The effects of **trade flows** cover both products and technology, including services. *Product effects* pertain to changes in trade flows of products. Positive effects may result when an agreement leads to increased trade in beneficial products, such as energy-efficient goods. Negative effects may result if the agreement leads to an increase in the production and trade of products that have direct or indirect negative impacts on the environment. *Technology effects* relate to changes in the flow of technologies, for example, technologies that reduce the resource requirements (energy, inputs) or reduce or eliminate pollution that may otherwise result from production.

The effects on **economic activity** include both scale and structure. *Scale effects* refer to changes in the overall level of economic activity or macro-economic effects of trade agreements. Positive effects may result from economic growth and financial gains when appropriate environmental policies or regulations are in place. In the absence of such policies or regulations, or when they are impeded or not enforced, negative environmental effects may result, such as unsustainable resource use or pollution resulting from trade-related increases in transportation. *Structural effects* refer to the changes in the patterns of economic activity or micro-economic effects of trade agreements. Positive effects may result when the agreement promotes the efficient allocation of resources and efficient patterns of production and consumption. Negative effects may result when the patterns of consumption are inefficient or unsustainable and/or when appropriate policies and regulations are not present. Baseline scenarios may be established at this stage as appropriate to help measure the changes resulting from the trade negotiations.

Stage 2: Identification of the Likely Environmental Impact of Such Changes

Once the economic effects of the trade agreement have been estimated, the likely environmental impacts of such changes are approximated. For the purpose of this framework, "environment" refers to the components of the Earth, including land, water, air, including all layers of the atmosphere, all organic and inorganic matter and living organisms, and the interacting natural systems that include components of the foregoing.

Examples of questions to assist with the determination of likely environmental impacts - positive, negative, unknown, or neutral - may include:

- Will the trade liberalization activity likely lead to increased extraction and/or export of natural resources?

- Will the trade liberalization activity be consistent with Canada's existing commitments under multilateral environmental agreements (MEAs), such as the Montreal Protocol, the

Bio-diversity Convention, the Kyoto Protocol, etc.?

- Will the trade liberalization activity affect the achievement of an environmental quality goal (e.g., reduction of greenhouse gas emission or protection of endangered species)?

- Are exports in the affected sectors subjected to tariff escalation (where tariffs increase with the level of value-added processing) such that economic considerations favour the export of unprocessed, raw materials?

- Will the trade liberalization activity affect the number, location, type, and characteristic of initiatives which would be subject to project-level environmental assessment, as required by the *Canadian Environmental Assessment Act* or an equivalent process?

- Will the trade liberalization activity promote or discourage the transfer of environmentally-responsible technologies? Will it involve a new process or delivery arrangement with environmental implications? Are there any trade-related obstacles to the diffusion of cleaner technologies?

- Will the trade liberalization activity increase or decrease the availability of environmental goods and services, the consumption of ecologically damaging inputs, the movement of environmentally-hazardous goods, or any other environmental externalities?

Public comments are invited on the lines of inquiry noted above.

Stage 3: Assessment of the Significance of the Identified Likely Impacts.

If likely environmental impacts are identified, they will be assessed as to their significance. Possible factors to consider to determine significance include:

- What is frequency and duration of the impact?
- What is the geographical scope of the impact?
- Is there an established high level of risk to the environment associated with the impact?
- What sectors will be affected and what is the environmental relevance of those sectors?
- Are the impacts irreversible?
- Are the impacts likely to lead to cumulative impacts?

Public comments are invited on the factors noted above.

This stage will require an initial survey of related existing information from various sources to help identify information gaps and areas where further work may be required. Every effort would be made to use or update relevant existing information and analysis. Once gaps in

the information base have been identified, and once resource requirements have been identified and allocated, further consultations with environmental assessment experts, provinces and territories, and stakeholders may be required to determine how and to what extent analysis will be undertaken to ascertain the magnitude of the likely environmental impact. This will include an analysis of those sectors that are clearly identifiable as being the subject of the agreement being negotiated and to which environmental impacts are attributable. An overriding consideration is that the level of effort in conducting any analysis will be commensurate with the level of anticipated environmental impact.

If it is determined that no likely significant environmental impacts will result from the trade agreement to be negotiated, this will be documented and no further assessment action is required. However, environmental factors will continue to be considered on an on-going basis during the course of negotiations.

Stage 4: Identification of Enhancement / Mitigation Options to Inform the Negotiations

Previous stages of analysis should inform negotiators of the likely and significant environmental impacts of negotiations. This stage identifies, in a systematic manner, the policy options or actions to address negative impacts and to enhance positive impacts.

Generally, the analysis in the previous stages will have been undertaken in a consolidated fashion. However, more complex or comprehensive trade agreements may require various aspects to be studied in a disaggregated manner. For such cases, before identifying mitigation and/or enhancements options, the analyses conducted in the previous stages should be aggregated to determine whether cumulative impacts are likely to occur. Methods and tools will be developed to combine and assess the agreement analyses collectively. In the context of a comprehensive multilateral round of trade negotiations, such as at the WTO, negotiating timetables may not permit collective analysis until the final environmental assessment report.

Once cumulative impacts have been considered, enhancement and mitigation options would be identified. The mitigation and enhancement options will assist the negotiators to identify, as appropriate, what steps can be taken outside or within the negotiations to either address or enhance environmental impacts. Examples of possible options include the establishment of new or modifications to existing programs to address the likely negative environmental impacts identified and/or enhance the likely positive impacts. Additionally, there may be a need to establish mechanisms for follow-up to monitor the outcomes of an agreement in the course of its implementation. Another example could be working with like-minded countries or organizations on issues identified during the course of the assessment.

In the absence of regulatory measures and institutions to address likely and significant negative environmental impacts, alternative policy responses to mitigate these impacts, and to enhance the positive environmental impacts, would be examined. Again, because not all impacts

can be examined, efforts will be focussed on significant impacts as identified in stage 3.

In addition to identifying these options, other decisions which negotiators may make on the basis of the results of environmental assessments include the following:

- abandoning a negotiating position and developing a new approach;
- retaining the negotiating position; or
- retaining the negotiating position and taking other steps to mitigate the effects.

As noted, any new analysis undertaken during the course of negotiations due to new and unanticipated issues would be documented and included in the final environmental assessment report.

7. Public Participation

Environmental protection is a core Canadian value and priority. Canadians have a say in the development of Canada's environmental policy and trade agenda. Public input will continue to be sought by the Government when undertaking environmental assessments of trade negotiations. The proposed framework identifies in what form and at what point public input will be sought during an environmental assessment of trade negotiations. While the timing and scope of public participation will vary depending on the nature of the agreement to be assessed, numerous opportunities for public participation are proposed as outlined in Section 5.

Given the confidentiality of the negotiating process, re-evaluations during the negotiations would not be shared with the public, but would be documented in the final environmental assessment report issued at the conclusion of negotiations. However, in certain circumstances, the Environmental Assessment Committee for Trade Negotiations may seek the advice of a Special Advisory Team, comprising individuals from environmental non-governmental organizations, the private sector, and academic institutions.

8. Summary

Once finalized, this framework document will guide the Canadian process for undertaking environmental assessments of trade negotiations. The principal goal of the environmental assessment exercise is to ensure that likely and significant environmental impacts of trade agreements on the Canadian environment are taken into consideration during the negotiating process. With input from Canadians at specific stages of the environmental assessment process, the Government will also be able to identify options for mitigating the likely and significant negative environmental effects or enhancing positive effects.

References

Canada. 1999a. *Retrospective Analysis of the 1994 Canadian Environmental Review: Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations.* Ottawa. http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/menu-e.asp

-----. 1999b. *Strategic Environmental Assessment: The Cabinet Directive on Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals.* Ottawa. http://www.ceaa.gc.ca

-----. 1999c. *Canada and the Future of the World Trade Organization: Advancing a Millennium Agenda in the Public Interest. Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade.* Ottawa.

-----. 1994. *Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations: Canadian Environmental Review.* Ottawa. http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/menu-e.asp

-----. 1992. *North American Free Trade Agreement: Canadian Environmental Review.* Ottawa. http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/menu-e.asp

Commission on Environmental Cooperation. 1999. *Assessing Environmental Effects of the North American Free Trade Agreement (NAFTA).* Montreal. http://www.cec.org

-----. 1996. *NAFTA Effects - A Survey of Recent Attempts to Model the Environmental Effects of Trade: An Overview and Selected Sources.* Montreal.

Esty, Daniel C. 1994. *Greening the GATT.* Washington.

Organization for Economic Cooperation and Development. 1999. *Methodologies For Environmental Assessment of Trade Liberalisation Agreements.* Paris.

-----. 1994. *Methodologies for Environmental and Trade Reviews.* Paris.

Shrybman, Steven. 1999. *The World Trade Organization: A Guide for Environmentalists.* Vancouver. http://www.wcel.org

United Nations Environment Programme and the International Institute for Sustainable Development. 2000. *Environment and Trade.* Winnipeg. http://www.unep.ch/etu

United States. 2000. *Request for Public Comment: Draft Guidelines for Implementation of Executive Order 13141: Environmental Review of Trade Agreements Notice of Public Hearing.* Federal Register, Vol. 65, No. 133.

------. 1999. *Accelerated Tariff Liberalization in the Forest Products Sector: A Study of the Economic and Environmental Effects.* Washington, D.C. http://www.ustr.gov

World Wide Fund for Nature. 1998. *Developing a Methodology for the Environmental Assessment of Trade Liberalisation Agreements.* Gland.

World Trade Organization. 1999. *Special Studies 4: Trade and Environment.* Geneva. http://www.wto.org

Glossary

Dispute Settlement
This is handled under the Dispute Settlement Understanding (DSU). The system encourages countries to settle their differences through consultation prior to initiating a formal dispute settlement panel. The DSU is considered by some to be the most important achievement of the Uruguay Round. By March 1999, 167 disputes had been brought to the WTO compared to about 300 during the 47 years of the GATT.

Environment
"Environment" refers to the components of the Earth, including land, water, air, including all layers of the atmosphere, all organic and inorganic matter and living organisms, and the interacting natural systems that include components of the foregoing.

Environmental Assessment
In this framework, synonym for Strategic Environmental Assessment, and Policy Environmental Assessment.

The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)
The General Agreement on Tariffs and Trade was created in 1948 to reduce tariffs and foster greater transparency in the world trade system. GATT 1994 includes the original text as amended and updated by GATT Council decisions and rulings from 1947 to 1994 plus the decisions, understandings and agreements reached during the Uruguay Round dealing with specific sectors such as agriculture and textiles, and with specific issues such as state trading, product standards, subsidies and actions taken against dumping.

Intellectual Property
Covered by the new Agreement on Trade-Related Intellectual Property (TRIPS) relating to rules for trade and investment in ideas and creativity. The rules state how copyrights, trademarks, geographical names used to identify products, industrial designs, integrated circuit layouts, and trade secrets should be protected when trade is involved.

Mitigation
The elimination, reduction or control of the adverse environmental effects that may result from the proposed initiative under review.

Retrospective Analysis
The Retrospective Analysis is the 1999 follow-up study to the 1994 Canadian Environmental Review of the Uruguay Round of the GATT.

Sanitary and Phytosanitary Measures
Government standards and regulations to protect human, animal and plant life and health, including to help ensure that food is safe for consumption.

Sector
A group of closely related industries. See Annex 3 for more information on sector classification.

Subsidies
There are two general types of subsidies: export and domestic. An export subsidy is a benefit conferred on a firm by the government that is contingent on exports. A domestic subsidy is a benefit not directly linked to exports.

Standard
In the context of the Agreement on Technical Barriers to Trade, a standard is a document approved by a recognized body, that provides, for common and repeated use, rules, guidelines or characteristics for products or

related processes and production methods, with which compliance is not mandatory. It may also include or deal exclusively with terminology, symbols, packaging, marking or labeling requirements as they apply to a product, process or production method.

Strategic Environmental Assessment
Synonymous with Environmental Assessment in this Framework, a Strategic Environmental Assessment is a systematic process to identify and evaluate likely environmental effects of an initiative to ensure that they are fully included and addressed at the earliest stage of decision making. The term "strategic" is added to the title to distinguish the activity from project environmental assessment.

Tariff
Customs duties on merchandise imports. Levied either on an ad valorem basis (percentage of value) or on a specific basis (e.g. $7 per 100 kgs.). Tariffs give price advantage to similar locally-produced goods and raise revenues for the government imposing them.

Technical Regulation
In the context of the Agreement on the Agreement on Technical Barriers to Trade, a technical regulation is defined as a document which lays down product characteristics or their related processes and production methods, including the applicable administrative provisions, with which compliance is mandatory. It may also include or deal exclusively with terminology, symbols, packaging, marking or labeling requirements as they apply to a product, process or production method.

Trade in Services
This is covered by the General Agreement on Trade in Services (GATS), that was negotiated during the Uruguay Round. It covers trade in activities such as financial services, professional services, tourism, telecommunications, and audiovisual services (radio, television, film and sound recordings). Most countries have made only limited commitments to open their service industries to foreign competition, but the existence of the GATS means that future negotiations could lead to greater liberalization.

For the purposes of this document, trade in services is defined as the supply of a service: (a) from the territory of one Member into the territory of any other Member; (b) in the territory of one Member to the service consumer of any other Member; (c) by a service supplier of one Member, through commercial presence in the territory of any other Member; (d) by a service supplier of one Member, through presence of natural persons of a Member in the territory of any other Member.

Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations
Multilateral trade negotiations launched at Punta del Este, Uruguay in September 1986 and concluded in Geneva in December 1993. Signed by Ministers in Marrakech, Morocco in April 1994.

Annex 1

The 1999 Cabinet Directive on the Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals

Consistent with the Government's strong commitment to sustainable development, Ministers expect that policy, plan and program proposals of departments and agencies will consider, when appropriate, potential environmental effects.

More specifically, Ministers expect a strategic environmental assessment of a policy, plan or program proposal to be conducted when the following two conditions are met:

1. the proposal is submitted to an individual Minister or Cabinet for approval; and
2. implementation of the proposal may result in important environmental effects, either positive or negative.

Departments and agencies are also encouraged to conduct strategic environmental assessments for other policy, plan or program proposals when circumstances warrant. An initiative may be selected for assessment to help implement departmental or agency goals in sustainable development, or if there are strong public concerns about possible environmental consequences.

Ministers expect the strategic environmental assessment to consider the scope and nature of the likely environmental effects, the need for mitigation to reduce or eliminate adverse effects, and the likely importance of any adverse environmental effects, taking mitigation into account. The strategic environmental assessment should contribute to the development of policies, plans and programs on an equal basis with economic or social analysis; the level of effort in conducting the analysis of potential environmental effects should be commensurate with the level of anticipated environmental effects. The environmental considerations should be fully integrated into the analysis of each of the options developed for consideration, and the decision should incorporate the results of the strategic environmental assessment. Departments and agencies should use, to the fullest extent possible, existing mechanisms to involve the public, as appropriate, and document and report on the findings of the strategic environmental assessment.

For further information, or to view the Guidelines on Implementing the Cabinet Directive, visit the Canadian Environmental Assessment Agency's website: http://www.ceaa.gc.ca/act/dir_e.htm

Annex 2

Overview of Analytical Models or Approaches for Assessing the Environmental Effects of Trade Agreements

Much has been written in recent years about the relationship between trade and the environment. While there has been a good deal of research and analysis on the topic, there is very little practical experience with the systematic environmental assessment of trade agreements. Previous examinations that have attempted a broad approach to the assessment of environmental effects of trade agreements, including the Canadian environmental assessment of the North American Free Trade Agreement, have relied on qualitative methods of analysis. It appears that quantitative analysis has been reserved for specific case studies or sectoral examinations.

In preparing this draft Environmental Assessment Framework, a number of analytical models or approaches for assessing environmental effects of trade agreements were considered.

For an **agreement-by-agreement approach**, the broad environmental effects of the agreement would be identified and analysed in a series of steps. The various agreement analyses would be combined and analysed collectively toward the end of the exercise. This method is proposed primarily for functional reasons. Given that negotiations proceed on an agreement basis, the method proposed here will facilitate a coordinated approach to data gathering and information analysis.

Although such an approach would be analytically challenging, it can help to keep the process manageable and focussed, as not all issues would have to be considered at once, while still allowing for integrated analysis at various stages. Another advantage of this approach is that the sectoral data and information gathered can be used from one agreement to the next. There are, however, two disadvantages to this approach that should be acknowledged. The first is that pertinent data and information may not be readily available, or not at all; however, this issue would have to be faced regardless of the approach used for an Environmental Assessment. Secondly, the agreement approach may not identify some key issues of concern to Canadians until well into the process, or perhaps not at all, if those issues are not triggered by an agreement, or if a particular agreement is not re-opened for negotiation. This may create a perception that issues have been overlooked or avoided.

A variation of the agreement approach proposed here would be to conduct the **analysis on a sectoral basis** from the outset, rather than having the analysis flow from agreements. This approach would examine the broad economic and natural resource sectors (listed in Annex 3) *vis-a-vis* Canada's broad goals for negotiations at the WTO. An advantage of the approach is that the study could be undertaken in a specific time-frame and would not have to be tied to negotiating schedules. The disadvantage would be the lack of focus or specificity given that the detailed content of the negotiations will not be known.

Another possible approach would be to conduct **"issue-based" analysis** by identifying key issues of concern to Canadians through consultations and focus groups. These issues could then be analysed *vis-a-vis* their relationship to WTO agreements to be negotiated. Possible issues might include concerns with globalization; perceived loss of sovereignty for decision-making and regulatory powers; various resource issues such as sustainable forest management, bulk-water exports; and agriculture-related issues such as chemical and pesticide use; and genetically-modified organisms. This approach would be similar in scope to the *WTO Special Study on Trade & Environment, 1999.* The advantage of this approach would be that the study could be undertaken in a specific time-frame, for example over the next 6 - 9 month period, and would tackle the most prominent issues related to Canada's being party to the WTO. There are two disadvantages to this approach. First, it may lack focus and specificity, given the possibility that many of the issues may have no direct relation to WTO agreements under review. Second, there may be a lack of consensus during the process on what constitutes a key "issue."

The Commission on Environmental Cooperation (CEC), established under the NAFTA, has recently

released an analytic framework for assessing NAFTA effects. The CEC framework contains a very **broad listing of factors to consider the environmental effects** of NAFTA, and incorporates elements from the OECD methodology (scale, structure, technology, product, and regulatory effects). The framework has many useful elements that could be used, especially the sections related to indicators. Although the framework is quite broad, it has not yet been fully applied and there appear to be no plans to do so in the near future. It is acknowledged in the NAFTA analytical framework that the document has not resulted in a conclusive assessment of all of NAFTA's actual environmental effects on the basis that baseline data is not available and a definitive assessment not yet possible.

Finally, the so-called **"Sustainability Impact Assessment" approach** employed by the European Union was evaluated for its potential application to the Canadian context. This approach uses quite broad qualitative analysis techniques, and some have argued that the findings are too general to be of much value. A preliminary assessment was carried out, on the basis of three 'scenarios" for trade-liberalization incorporating EU proposals (baseline, intermediate and liberalisation). A particularly useful element of the EU approach, which has been built into the Framework proposed here, is the concept of establishing mitigating and enhancement measures for consideration.

Annex 3

The North American Industry Classification System (NAICS): Canada Sectors

Source: http://www.statcan.ca/english/subjects/standard/prefac.htm

The North American Industry Classification System (NAICS) is unique among industry classifications in that it is constructed within a single conceptual framework. Economic units that have similar production processes are classified in the same industry, and the lines drawn between industries demarcate, to the extent practicable, differences in production processes. This supply-based, or production-oriented, economic concept was adopted for NAICS because an industry classification system is a framework for collecting and publishing information on both inputs and outputs, for statistical uses that require that inputs and outputs be used together and be classified consistently. Examples of such uses include measuring productivity, unit labour costs, and the capital intensity of production, estimating employment-output relationships, constructing input-output tables, and other uses that imply the analysis of production relationships in the economy. The classification concept for NAICS will produce data that facilitate such analyses.

NAICS divides the economy into twenty sectors. Industries within these sectors are grouped according to the production criterion. Though the goods/services distinction is not explicitly reflected in the structure of NAICS, five sectors are largely goods-producing and fifteen are entirely services-producing industries.

11	Agriculture, Forestry, Fishing and Hunting
21	Mining and Oil and Gas Extraction
22	Utilities
23	Construction
31-33	Manufacturing
41	Wholesale Trade
44-45	Retail Trade
48-49	Transportation and Warehousing
51	Information and Cultural Industries
52	Finance and Insurance
53	Real Estate and Rental and Leasing
54	Professional, Scientific and Technical Services
55	Management of Companies and Enterprises
56	Administrative and Support, Waste Management and Remediation Services
61	Educational Services
62	Health Care and Social Assistance
71	Arts, Entertainment and Recreation
72	Accommodation and Food Services
81	Other Services (except Public Administration)
91	Public Administration

Department of Foreign Affairs and International Trade
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Ébauche du Canada

Cadre national d'évaluation environnementale des négociations commerciales

Septembre 2000

Canada

Les commentaires écrits concernant cette ébauche du Cadre d'évaluation environnementale doivent être présentés avant le **vendredi 6 octobre 2000**

à l'adresse suivante :

Direction des services environnementaux (AES)
Ministère des Affaires étrangères et
du Commerce international
125, promenade Sussex
Ottawa (Ontario)
K1A 0G2

ou par courriel à : aes@dfait-maeci.gc.ca

Site web : www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/social-f.asp

Table des matières

Sommaire ii

Introduction 1

Le Canada et les négociations commerciales 1

Objectifs d'une évaluation environnementale des négociations commerciales 3

Difficultés dans l'évaluation des effets environnementaux des négociations commerciales 3

Méthodologie de l'évaluation environnementale des négociations commerciales 4

Cadre analytique de l'évaluation environnementale des négociations commerciales ... 7

Participation du public 12

Résumé 12

Bibliographie 13

Glossaire 14

Annexe 1 17

Annexe 2 18

Annexe 3 20

Sommaire

Suivra les consultations publiques.

Cadre national d'évaluation environnementale des négociations commerciales

1. Introduction

Le Canada est résolu à ce que ses politiques commerciale et environnementale se complètent l'une l'autre. À cette fin, et conformément à la *Directive du Cabinet de 1999 sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes*[1], il procédera à des évaluations environnementales stratégiques des négociations commerciales.

Le présent cadre d'évaluation environnementale a pour objet de préciser le contexte qui permettra aux négociateurs commerciaux d'intégrer la dimension environnementale dans leur travail. L'objectif qu'il vise est d'améliorer la connaissance et la compréhension des liens entre le commerce et l'environnement, de sensibiliser les négociateurs aux importantes répercussions environnementales probables des accords commerciaux, et de favoriser la cohérence des politiques commerciale et environnementale.

Ce cadre se veut également souple et général, car il doit pouvoir être appliqué aux négociations, actuelles et futures, menées dans le contexte de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) et des accords bilatéraux de libre-échange (ALE). Les personnes et groupes intéressés ont été invités à participer à son élaboration; leurs avis et leurs compétences seront également sollicités à des moments précis pendant la conduite des évaluations environnementales.

Qu'est-ce que l'évaluation environnementale stratégique?

L'évaluation environnementale stratégique (appelée simplement évaluation environnementale dans ce document cadre) est une démarche systématique destinée à répertorier et à évaluer les effets possibles et importants d'une initiative donnée sur l'environnement. Elle a pour objet la prise en compte de l'aspect environnemental dès les premières étapes du processus décisionnel.

2. Le Canada et les négociations commerciales

L'évaluation de l'incidence des négociations commerciales sur l'environnement

Le gouvernement du Canada est un inconditionnel du développement durable. C'est pourquoi le ministre du Commerce international, ayant en cela le soutien de ses collègues du Cabinet, a demandé aux fonctionnaires chargés du commerce de mieux connaître et mieux comprendre les rapports entre les questions commerciales et environnementales le plus tôt possible dans le processus décisionnel, et d'user à cette fin de méthodes ouvertes et inclusives. L'évaluation environnementale des négociations est un élément critique de cet objectif.

---

[1] Voir l'annexe 1 pour prendre connaissance de la *Directive du Cabinet de 1999 sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes.*

Depuis un an, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) mène, au niveau fédéral, un processus interministériel visant la préparation d'un cadre d'évaluation environnementale des négociations commerciales. Ce travail s'effectue de manière transparente, systématique et rigoureuse, avec la pleine participation des provinces, des territoires ainsi que des personnes et groupes intéressés. L'information recueillie dans ce contexte se révélera également utile lors de tout examen environnemental *a posteriori* portant sur un accord ou un ensemble d'accords commerciaux.

Le Canada a également participé à des discussions concernant l'évaluation environnementale de la politique commerciale, et cela à l'occasion de diverses tribunes, notamment l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et la Commission de coopération environnementale (CCE) de l'Amérique du Nord. En juillet 2000, les États-Unis ont publié leurs lignes directrices provisoires pour la conduite des évaluations environnementales des accords commerciaux, conformément au Décret présidentiel de 1999. D'autres pays, comme la Norvège, ont déjà établi la liste des secteurs présentant un intérêt particulier et procèdent actuellement à des examens ou des évaluations environnementaux. La Commission européenne a opté pour une évaluation plus générale et plus qualitative des incidences du commerce sur la durabilité de l'environnement. Voir, à ce sujet, l'annexe 2 qui présente un sommaire de l'état des travaux en la matière.

Le gouvernement du Canada ne voit aucune contradiction entre la libéralisation du commerce et la protection de l'environnement. Notre économie bénéficie énormément du commerce international, les exportations représentant 43 % de notre produit intérieur brut. La libéralisation du commerce peut avoir un effet positif sur l'environnement, car elle favorise une répartition plus efficace des ressources, est propice à la croissance économique, améliore la santé et le bien-être de la population en général et génère des recettes qui peuvent être consacrées à la protection de l'environnement. Toutefois, en l'absence de politiques et de règlements environnementaux efficaces ou en présence de politiques nationales perturbatrices, l'accroissement de l'activité économique découlant de la libéralisation des échanges peut contribuer aux problèmes environnementaux.

Certains des problèmes environnementaux les plus difficiles auxquels nous sommes aujourd'hui confrontés revêtent un caractère véritablement mondial, et nous ne pourrons les régler qu'en adoptant une optique internationale. Il faut en effet des solutions multilatérales à des problèmes comme le changement climatique, l'appauvrissement de la couche d'ozone, les pluies acides, ainsi que l'épuisement ou la pollution de ressources communes, comme les océans. À cet égard, les accords multilatéraux sur l'environnement sont des mécanismes plus appropriés que les accords commerciaux. Toutefois, il est important, comme le prône le Canada, de clarifier les liens qui existent entre les accords multilatéraux sur l'environnement et les accords commerciaux, et de veiller à leur complémentarité.

La première raison d'être de la libéralisation du commerce est de favoriser la croissance économique et de hausser le niveau de vie des Canadiens. Le gouvernement reconnaît et comprend que, en soi, la croissance économique ne donne pas forcément lieu à des résultats positifs dans d'autres domaines que l'économie. Idéalement, la meilleure façon d'atténuer les effets négatifs de la croissance économique sur les plans social, économique et environnemental est d'adopter une politique intérieure appropriée, plutôt que de s'en remettre à des mesures prescriptives dans les accords commerciaux.

3. Objectifs d'une évaluation environnementale des négociations commerciales

Le Canada est résolu à intégrer les principes du développement durable dans sa politique intérieure et dans sa politique étrangère. Or, l'évaluation environnementale d'un accord commercial est un outil décisionnel important pour la promotion du développement durable. Les évaluations environnementales des négociations commerciales peuvent contribuer à ouvrir davantage le processus décisionnel au gouvernement fédéral, parce que les autres ordres de gouvernement, le public, le secteur privé et les organisations non gouvernementales sont appelés à y participer. Elles peuvent aussi accroître la cohérence des politiques nationales, en donnant aux décideurs les moyens d'intégrer la dimension environnementale dans la politique commerciale.

L'évaluation environnementale d'un accord commercial vise deux grands objectifs :

- aider les négociateurs canadiens à intégrer la dimension environnementale dans le processus de négociation, en leur fournissant des informations sur les effets environnementaux des accords commerciaux;

- répondre aux inquiétudes des personnes et des groupes concernés, en montrant que les facteurs environnementaux sont pris en compte dans les négociations commerciales.

4. Difficultés dans l'évaluation des effets environnementaux des négociations commerciales

L'analyse des effets environnementaux des négociations commerciales est une tâche complexe, et il est parfois difficile de répondre à des questions importantes. Comme nous sommes des pionniers dans ce nouveau domaine d'analyse, nous apprenons au fur et à mesure, ce qui nous oblige à explorer diverses possibilités. Le présent cadre est une première tentative visant à décrire étape par étape le processus d'évaluation environnementale des négociations commerciales. Il n'a aucun caractère normatif ou universel, mais sera adapté et appliqué au cas par cas, selon la nature de l'accord envisagé. Ce n'est pas non plus un produit définitif, mais un document évolutif qui sera régulièrement amélioré avec le temps. Le cadre ainsi qu'une liste des

ressources consacrées à cette discipline seront accessibles sur le site Internet du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

L'évaluation environnementale des négociations commerciales présente les difficultés suivantes :

- Les méthodes d'évaluation environnementale stratégique des politiques publiques, y compris les négociations commerciales, sont nouvelles, et elles évoluent. Il n'existe pas de méthode « idéale » pour réaliser une telle évaluation, et ce ne sont pas toutes les méthodes qui conviennent à tous les contextes.

- Le Canada a déjà effectué un examen rétroactif de ses accords commerciaux, mais c'est la première fois qu'il entreprendra une évaluation environnementale anticipée de ses négociations commerciales à l'échelle proposée dans le présent cadre.

- Les données et les informations qui seraient nécessaires pour établir les effets quantitatifs économiques définitifs des négociations commerciales et leurs incidences environnementales sont très limitées pour l'instant.

- Il est difficile (et parfois impossible) d'isoler les effets environnementaux de tel ou tel accord commercial par rapport à ceux d'autres accords ou à des facteurs non commerciaux.

- Le processus d'évaluation proposé dans le présent cadre peut se transformer en un exercice dynamique, car il pourrait en effet porter sur une « cible mouvante ». Au fur et à mesure des négociations, de nouvelles questions imprévues peuvent émerger et nécessiter une analyse et une réponse plus poussées.

- Il est impossible de considérer d'un seul coup l'ensemble des problèmes. Il faudra établir de façon rigoureuse la portée de l'évaluation pour recenser les incidences environnementales les plus importantes et les plus probables. Conformément à la directive du Cabinet, les ressources seront consacrées aux situations où les effets environnementaux seront les plus probables et les plus importants.

5. Méthodologie de l'évaluation environnementale des négociations commerciales

Le MAECI, en consultation avec les autres ministères fédéraux, dirigera les évaluations environnementales des négociations commerciales. Les évaluations environnementales feront partie intégrante du processus d'établissement des objectifs de négociation. Un Comité des négociations commerciales, composé de représentants des ministères fédéraux concernés et présidé par le MAECI, coordonnera les travaux d'analyse nécessaires pour procéder aux

évaluations environnementales. Le MAECI veillera à localiser et à affecter les ressources nécessaires, en conformité avec les lignes directrices du Conseil du Trésor. Dans certains cas, des organismes de recherche indépendants pourront être appelés à procéder à une partie des analyses nécessaires.

Chaque accord commercial en cours de négociation fera l'objet d'une évaluation initiale, après quoi il pourrait être déterminé qu'une évaluation complète n'est pas nécessaire si l'accord en question est peu susceptible de produire des effets environnementaux importants. Ces cas seront documentés, et avis sera donné au moyen des mécanismes existants appropriés.

Les outils existants seront améliorés, ou de nouveaux outils seront créés, pour aider les négociateurs à intégrer la dimension environnementale au processus de négociation. Les mécanismes de participation du public seront élargis pour permettre aux gens de se prononcer sur la meilleure façon d'évaluer les incidences environnementales des négociations commerciales.

Le cadre proposé est conçu pour s'appliquer au cas par cas. Le niveau et l'ampleur de l'analyse seront fonction de la nature de l'accord à négocier, et de l'importance de ses effets environnementaux probables. Le processus pourrait comporter les étapes suivantes :

- communication d'un avis d'intention de procéder à une évaluation environnementale;
- préparation d'une évaluation environnementale initiale et communication de cette évaluation avant le début des négociations;
- préparation d'une évaluation environnementale préliminaire et communication de cette évaluation au début des négociations;
- préparation d'un rapport d'évaluation environnementale final à la conclusion des négociations.

a. Avis d'intention de procéder à une évaluation environnementale

Un avis d'intention de procéder à une évaluation environnementale sera publié dans la *Gazette du Canada* et/ou affiché sur le site Web du MAECI. Les autres ordres de gouvernement, les Premières nations et le public seront invités à se prononcer sur l'aspect environnemental des négociations proposées, dans le but de faciliter la préparation de l'évaluation initiale. La période réservée à cette fin sera de quarante-cinq jours, à moins qu'il ne soit nécessaire de la raccourcir ou de la rallonger.

b. Évaluation environnementale initiale

Après discussions et consultations avec le Comité d'évaluation environnementale des négociations commerciales ainsi qu'avec des représentants des autres ordres de gouvernement, les Premières nations et le public, le MAECI préparera une évaluation environnementale initiale conformément au cadre décrit à la rubrique 6 ci-après. Cette évaluation sera publiée dans la *Gazette du Canada* et/ou affichée sur le site Web du MAECI avant le début des négociations. Les autres ordres de gouvernement, les Premières nations et le public seront invités à se prononcer sur l'évaluation initiale. La période réservée à cette fin sera de quarante-cinq jours, à

moins qu'il ne soit nécessaire de la raccourcir ou de la rallonger. Les commentaires reçus alors serviront à préparer une ébauche d'évaluation environnementale.

c. Ébauche d'évaluation environnementale

Après d'autres consultations, l'évaluation initiale sera raffinée et développée selon les besoins, toujours conformément au cadre décrit à la rubrique 6 ci-après. Il résultera de cet exercice une ébauche de l'évaluation environnementale préliminaire, qui sera elle aussi publiée dans la *Gazette du Canada* et/ou affichée sur le site Web du MAECI. **Sa principale raison d'être sera d'informer les négociateurs pendant le déroulement des négociations**. Les autres ordres de gouvernement, les Premières nations et le public seront invités à se prononcer sur cette ébauche d'évaluation environnementale avant que ne soient arrêtés les objectifs définitifs des négociations proposées. La période réservée à cette fin sera de quarante-cinq jours, à moins qu'il ne soit nécessaire de la raccourcir ou de la rallonger. Cela n'exclut pas la possibilité de présenter des observations pendant les négociations, surtout si de nouvelles questions sont soulevées.

Au fur et à mesure des négociations, des domaines non prévus pourraient surgir et nécessiter d'autres analyses. La détermination des effets environnementaux probables et importants pourrait donc ne pas être un exercice ponctuel. Vu la confidentialité des négociations, les réévaluations faites pendant celles-ci ne seraient pas rendues publiques, mais figureraient dans le rapport d'évaluation environnementale final qui sera publié à la fin des négociations. Dans certaines circonstances cependant, le Comité d'évaluation environnementale pour les négociations commerciales pourrait demander l'avis d'un Groupe consultatif spécial composé de représentants d'organisations environnementales non gouvernementales, du secteur privé et des universités[2].

d. Rapport d'évaluation environnementale final

À la conclusion des négociations, un rapport d'évaluation environnementale final sera publié dans la *Gazette du Canada* et/ou affiché sur le site Web du MAECI. Il fera état de toute modification apportée à l'évaluation préliminaire menée pendant les négociations et informera les autres ordres de gouvernement, les Premières nations et le public de toute recommandation quant aux mesures d'atténuation et/ou d'amélioration à prendre par les intervenants concernés et au suivi à effectuer relativement à tel ou tel effet. Il sera aussi utile dans tout examen *a posteriori* de l'accord en question. Les parties intéressées pourront présenter des observations sur le rapport final.

---

2 Groupe de consultations sectorielles sur le commerce extérieur chargé de l'environnement (GCSCE).

6. Cadre analytique de l'évaluation environnementale des négociations commerciales

L'analyse menée pendant l'évaluation environnementale des négociations commerciales reposera en grande partie sur les données existantes et, si nécessaire, sur celles recueillies à l'occasion d'une recherche complémentaire. Dans le contexte de négociations commerciales multilatérales, par exemple à l'OMC, une analyse de chaque accord sera effectuée. Les résultats de ces analyses ponctuelles seront regroupés et évalués globalement avant la fin du cycle de négociations.

L'ampleur exacte de chaque évaluation environnementale sera déterminée au cas par cas, et dépendra de la nature de l'activité commerciale visée par la négociation. Certes, bon nombre de questions environnementales devraient être examinées dans un contexte mondial pour être bien comprises, mais le manque de ressources et de données, les questions de souveraineté ainsi que le sens pratique exigeront que ces évaluations mettent d'abord l'accent, à cette première étape, sur l'évaluation des effets environnementaux les plus probables et les plus importants pour le Canada. Le cadre proposé prévoit des ***évaluations nationales***, mais il est sûr que les incidences environnementales transfrontières, régionales et mondiales seront prises en compte si elles influent directement sur l'environnement canadien.

Le cadre analytique comporte quatre étapes :

Étape 1 : Détermination des effets de l'accord envisagé sur la libéralisation du commerce.
Étape 2 : Détermination des effets environnementaux probables de l'accord envisagé.
Étape 3 : Évaluation de l'importance des effets environnementaux probables.
Étape 4 : Détermination des options en matière d'amélioration/d'atténuation pour informer les négociateurs.

Étape 1 : Détermination des effets de l'accord envisagé sur la libéralisation du commerce

Cette étape a pour objet de déterminer la nature de l'accord de libre-échange envisagé. Elle permettra d'énoncer les fondements de cet accord ainsi que sa **pertinence économique** pour le Canada. Cela aidera à déterminer l'ampleur de l'analyse requise pour l'évaluation environnementale, et à fixer l'ordre des priorités parmi les questions à examiner.

À partir essentiellement d'informations déjà disponibles, on peut analyser la nature et la portée de l'accord ainsi que sa pertinence économique pour le Canada en se posant, par exemple, les questions suivantes :

- Quelle est la nature de l'accord envisagé?
- Quels objectifs le Canada poursuit-il dans les négociations en question?
- Quels secteurs de l'économie pourraient être touchés par l'accord, et de quelle manière?

- L'accord mènera-t-il vraisemblablement à une consommation accrue de produits spécifiques?
- L'accord mènera-t-il vraisemblablement à une diminution ou à une augmentation des exportations de ressources naturelles?
- Doit-on s'attendre à une diminution ou à une suppression des tarifs douaniers?
- L'accord pourrait-il déboucher sur un resserrement des disciplines en matière de subventions?
- L'accord pourrait-il abaisser ou hausser les normes?
- L'accord pourrait-il provoquer ou supprimer des distorsions dans les régimes de production ou d'échange?

Les négociateurs chercheront ensuite à déterminer si, et quand, les mesures envisagées dans l'accord affecteront :

- la capacité de réglementation des gouvernements fédéral/provinciaux/territoriaux
- les courants d'échanges (produits ou technologies) et, dans certains cas
- l'activité économique (échelle et structure)[3]
- des provinces ou des territoires de manière plus particulière (autrement que sur le plan de la capacité de réglementation).

La **capacité du gouvernement de réglementer ou de légiférer** concerne les effets probables des accords sur le plan juridique et/ou celui des politiques. La présence de règles, de normes ou d'autres mesures appropriées en matière d'environnement pour accommoder les changements macro et micro-économiques peut donner lieu à des effets positifs. À l'inverse, on pourra constater des effets négatifs en l'absence de politiques ou de règlements environnementaux appropriés, ou lorsque l'accord fait obstacle à l'élaboration ou à la mise en œuvre de tels politiques ou règlements.

Les effets des **flux commerciaux** concernent les produits et la technologie, y compris les services. Les *effets liés aux produits* touchent aux changements survenant dans les flux commerciaux des produits. L'accord qui entraîne une augmentation des échanges de produits bénéfiques, comme les produits éconergétiques, peut avoir des effets positifs. Les effets seront par contre négatifs s'il mène à une augmentation dans la production et le commerce de produits ayant une incidence négative directe ou indirecte sur l'environnement. Les *effets technologiques* concernent tous les changements survenant dans le flux d'échanges de produits technologiques, comme ceux qui permettent de réduire la sollicitation des ressources (énergie, production) ou encore de réduire ou d'éliminer la pollution associée à des activités de production.

Les effets sur **l'activité économique** englobent à la fois les effets d'échelle et les effets structurels. Les *effets d'échelle*, ou effets macro-économiques, des accords commerciaux concernent les changements dans le niveau général des activités économiques. La croissance

---

[3] Discussion de la réglementation, des produits, de la technologie ainsi que des effets d'échelle et des effets structurels d'après l'OCDE, 1994.

économique et les gains financiers peuvent avoir des effets positifs s'il existe des politiques ou des règlements appropriés en matière d'environnement. Sinon, ou si ces instruments ne sont pas appliqués ou que leur application est entravée, on peut assister à des effets environnementaux négatifs, comme l'utilisation de ressources non durables ou la pollution due à une augmentation du transport à des fins commerciales. Quant aux *effets structurels*, ou effets micro-économiques, des accords commerciaux, ils concernent les changements survenant dans les régimes économiques. Si l'accord favorise une répartition efficace des ressources et un régime efficient de production et de consommation, il peut avoir des effets positifs. En revanche, on peut s'attendre à des effets négatifs si les régimes de consommation sont inefficients ou non durables, ou encore s'il n'existe pas de politiques ou de règlements appropriés. Si besoin est, des scénarios de base peuvent être établis à cette étape pour faciliter la mesure des changements résultant des négociations commerciales.

Étape 2 : Détermination des effets environnementaux probables de l'accord envisagé

Une fois évalués les effets économiques de l'accord envisagé, on établit approximativement les effets environnementaux probables des changements proposés. Pour le cadre présenté ici, le mot « environnement » s'entend de tous les éléments qui composent notre planète, c'est-à-dire la terre, l'eau et l'air y compris toutes les couches de l'atmosphère, toutes les matières organiques et inorganiques ainsi que tous les organismes vivants. L'environnement s'entend aussi de l'interaction des systèmes naturels constitués des éléments susmentionnés.

Voici des exemples de questions qui devraient aider les négociateurs à déterminer les effets environnementaux probables - positifs, négatifs, inconnus ou neutres :

- Les mesures envisagées dans l'accord de libre-échange sont-elles susceptibles de provoquer une hausse dans l'extraction et/ou l'exportation de ressources naturelles?

- Les mesures envisagées dans l'accord de libre-échange sont-elles conformes aux engagements actuels du Canada en vertu des accords environnementaux multilatéraux auquel il est partie, par exemple le Protocole de Montréal, la Convention sur la biodiversité, le Protocole de Kyoto, etc?

- Les mesures envisagées dans l'accord de libre-échange influeront-elles sur les objectifs en matière de qualité de l'environnement (par exemple la réduction des gaz à effet de serre ou la protection des espèces menacées)?

- Les exportations dans les secteurs concernés feront-elles l'objet d'une majoration des droits de douane (les tarifs augmentant en même temps que le degré de transformation à valeur ajoutée), de sorte que les considérations économiques favoriseraient l'exportation de matières premières?

- Les mesures envisagées dans l'accord de libre-échange auront-elles une incidence sur le nombre, l'emplacement, le type et les caractéristiques des initiatives assujetties à une

évaluation environnementale tel que l'exige la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, ou un mécanisme équivalent?

- Les mesures envisagées dans l'accord de libre-échange vont-elles promouvoir ou décourager le transfert de technologies respectueuses de l'environnement? Porteront-elles sur un nouveau processus ou sur une entente de prestation qui aura des répercussions environnementales? Est-on en présence d'obstacles de nature commerciale entravant la diffusion de technologies moins polluantes?

- Les mesures envisagées dans l'accord de libre-échange vont-elles augmenter ou diminuer la disponibilité de biens et de services environnementaux, la consommation de produits dommageables pour l'écologie, le déplacement de marchandises nocives pour l'environnement ou tout autre effet sur l'environnement?

Le public est invité à proposer des réponses aux questions ci-dessus.

Étape 3 : Évaluation de l'importance des effets environnementaux probables

Si on estime qu'il y aura vraisemblablement des effets environnementaux, il faudra les évaluer pour en déterminer l'importance. Voici des facteurs possibles à prendre en considération à cet égard :

- Quelles sont la fréquence et durée de ces effets?
- Quelle est leur portée géographique?
- Posent-ils un risque élevé connu pour l'environnement?
- Quels sont les secteurs touchés, et quelle est leur pertinence par rapport à l'environnement?
- Ces effets sont-ils irréversibles?
- Sont-ils de nature cumulative?

Le public est invité à proposer des réponses aux questions ci-dessus.

Cette étape comporte l'examen initial des données existantes provenant de diverses sources afin de déterminer quelles informations manquent et quels aspects méritent une analyse plus approfondie. Tous les efforts seront faits pour utiliser ou mettre à jour les informations et les analyses pertinentes existantes. Une fois identifiées les lacunes sur le plan des données, et après détermination et attribution des ressources nécessaires, il faudra peut-être effectuer d'autres consultations auprès de spécialistes en évaluation environnementale, des provinces, des territoires et des autres intervenants pour déterminer les modalités et l'ampleur des analyses qui devront être faites pour connaître l'importance des effets environnementaux probables. Ces analyses porteront notamment sur les secteurs clairement visés par l'accord envisagé et à qui les effets

environnementaux seront imputables. Une considération doit primer : le degré d'effort à investir dans l'analyse doit être proportionnel à l'importance de l'effet environnemental prévu.

S'il est établi que l'accord envisagé n'aura vraisemblablement aucun effet environnemental important, cela sera consigné et aucune autre mesure d'évaluation ne sera nécessaire. Cependant, les facteurs environnementaux continueront d'être pris en considération tout au long des négociations.

Étape 4 : Détermination des options en matière d'amélioration/d'atténuation pour informer les négociateurs

Les étapes précédentes de l'analyse devraient informer les négociateurs des effets environnementaux probables et importants de l'accord envisagé. L'étape 4 a pour objet de recenser, de manière systématique, les options ou les actions stratégiques propres à corriger les effets négatifs et à accentuer les effets positifs.

De façon générale, les analyses menées dans le cadre des étapes précédentes l'auront été de manière regroupée; toutefois, il se peut que des accords commerciaux plus complexes ou plus exhaustifs exigent que ses divers aspects soient étudiés séparément. En l'occurrence, il faudra, avant d'établir les options en matière d'atténuation et/ou d'amélioration, réunir les analyses des étapes précédentes pour déterminer le caractère cumulatif possible des effets environnementaux. Des méthodes et des outils seront développés pour combiner ces analyses et les évaluer en bloc. Dans le contexte d'un cycle de négociations commerciales multilatérales, comme à l'OMC, les calendriers de négociations pourraient ne pas permettre une telle analyse collective avant le rapport d'évaluation environnementale finale.

Après examen des effets cumulatifs, on pourra dresser les options en matière d'amélioration et d'atténuation. Celles-ci aideront les négociateurs à déterminer, si besoin est, quelles mesures doivent être prises dans le cadre des négociations, ou en dehors, pour atténuer ou renforcer les effets environnementaux escomptés. Ces options pourraient comporter, par exemple, la création ou la modification de programmes pour corriger les effets environnementaux négatifs prévus et/ou accentuer les effets positifs. En outre, il sera peut-être nécessaire d'établir des mécanismes permanents pour suivre les résultats de l'accord pendant sa mise en œuvre. La collaboration avec des pays ou des organisations d'optique commune sur les problèmes recensés pendant l'évaluation est une autre option possible.

S'il n'existe pas de règles ou d'organismes de réglementation pour contrer les effets négatifs importants et probables sur l'environnement ou pour accentuer les effets positifs, des solutions de rechange seraient envisagées. Comme ce ne sont pas tous les effets qui pourront être examinés, les efforts porteront sur ceux recensés à l'étape 3.

Outre les options envisagées ici, les négociateurs pourraient prendre d'autres décisions fondées sur les évaluations environnementales, par exemple :

- modifier une position de négociation pour contrer des effets environnementaux négatifs;

- abandonner une position de négociation et élaborer une nouvelle approche;
- ou conserver une position de négociation;
- conserver une position de négociation et prendre d'autres mesures pour contrer les effets négatifs.

Comme on l'a vu, toute nouvelle analyse menée pendant les négociations en raison d'un problème nouveau et non prévu sera documentée et incluse dans le rapport d'évaluation environnementale finale.

7. Participation du public

La protection de l'environnement est l'une des valeurs et des priorités centrales du Canada. Les Canadiens ont leur mot à dire dans l'élaboration de la politique environnementale et du programme commercial de leur pays. Le gouvernement continuera donc de solliciter la participation du public lorsqu'il entreprendra l'évaluation environnementale de négociations commerciales. Le cadre proposé ici établit la forme et le moment de cette participation, qui varieront évidemment selon la nature de l'accord envisagé. Cependant, comme on l'a vu à la rubrique 5 ci-dessus, le public aura amplement la possibilité de se prononcer.

Vu la confidentialité des négociations, les réévaluations faites pendant celles-ci ne seraient pas rendues publiques, mais figureraient dans le rapport d'évaluation environnementale final qui sera publié à la fin des négociations. Dans certaines circonstances cependant, le Comité d'évaluation environnementale pour les négociations commerciales pourrait demander l'avis d'un Groupe consultatif spécial composé de représentants d'organisations environnementales non gouvernementales, du secteur privé et des universités.

8. Résumé

Une fois finalisé, ce document cadre orientera le processus canadien d'évaluation environnementale des négociations commerciales. L'objectif premier de ces évaluations est de faire en sorte que les effets probables et importants des accords commerciaux sur l'environnement canadien sont pris en compte pendant le processus de négociation. Grâce à la participation des Canadiens à des étapes précises du processus d'évaluation, le gouvernement sera en mesure d'établir des options qui permettront d'atténuer les effets négatifs probables et importants sur l'environnement, et d'accentuer ceux qui sont bénéfiques.

Références

Canada. 1999a. *Analyse rétrospective de l'examen environnemental du Canada de 1994 : négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay*. Ottawa. http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/menu-f.asp

-----. 1999b. *Évaluation environnementale stratégique : la directive du Cabinet de 1999 sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes*. Ottawa. http://www.ceaa.gc.ca

-----. 1999c. *Le Canada et l'avenir de l'Organisation mondiale du commerce : pour un programme du millénaire qui sert l'intérêt public : rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international*. Ottawa.

-----. 1994. *Négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round : examen environnemental du Canada*. Ottawa. http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/menu-f.asp

-----. 1992. *Accord de libre-échange nord-américain : examen environnemental du Canada*. Ottawa. http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/menu-f.asp

Commission de coopérative environnementale. 1999. *L'évaluation des répercussions environnementales de l'ALÉNA*. Montréal. http://www.cec.org

-----. 1996. *Répercussions de l'ALENA : tentatives récentes de modélisation des répercussions du commerce sur l'environnement : un aperçu de quelques études*. Montréal.

Esty, Daniel C. 1994. *Greening the GATT*. Washington.

Organisation de coopération et de développement économiques. 1999. *Méthodologies d'évaluation de l'impact sur l'environnement des accords de libéralisation des échanges*. Paris.

-----. 1994. *Méthodologies pour les examens de l'environnement et des échanges*. Paris.

Shrybman, Steven. 1999. *The World Trade Organization: A Guide for Environmentalists*. Vancouver. http://www.wcel.org

United Nations Environment Programme and the International Institute for Sustainable Development. 2000. *Environment and Trade*. Winnipeg. http://www.unep.ch/etu

United States. 2000. *Request for Public Comment: Draft Guidelines for Implementation of Executive Order 13141: Environmental Review of Trade Agreements Notice of Public Hearing*. Federal Register, Vol. 65, No. 133.

------. 1999. *Accelerated Tariff Liberalization in the Forest Products Sector: A Study of the Economic and Environmental Effects*. Washington, D.C. http://www.ustr.gov

World Wide Fund for Nature. 1998. *Developing a Methodology for the Environmental Assessment of Trade Liberalisation Agreements*. Gland.

World Trade Organization. 1999. *Special Studies 4: Trade and Environment*. Geneva. http://www.wto.org

Glossaire

Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)
L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce a été conclu en 1948 dans le but de réduire les tarifs douaniers et de conférer une plus grande transparence au système commercial mondial. Le GATT de 1994 reprend les textes originaux modifiés et mis à jour en fonction des décisions et des jugements rendus par le Conseil du GATT de 1947 à 1994, ainsi que des décisions, des ententes et des accords conclus lors du Cycle d'Uruguay relativement à divers secteurs, comme l'agriculture et les textiles, et à des aspects particuliers comme le commerce d'État, les normes des produits, les subventions et les mesures antidumping.

Analyse rétrospective
Suivi, effectué en 1999, de l'examen environnemental que le Canada avait fait en 1994 du Cycle d'Uruguay (GATT).

Atténuation
Élimination, réduction ou contrôle des effets environnementaux négatifs pouvant découler d'une initiative faisant l'objet d'un examen.

Commerce des services
Cet aspect est visé par l'Accord général sur le commerce des services (GATS), qui a été négocié lors du Cycle d'Uruguay. Il concerne les activités commerciales dans des secteurs comme les services financiers, les services professionnels, le tourisme, les télécommunications et les services audiovisuels (radio, télévision, cinéma et enregistrements sonores). La plupart des pays n'ont pris que des engagements minimaux en ce qui concerne l'ouverture de leurs industries des services à la concurrence étrangère, mais à cause même de l'existence du GATS, on peut s'attendre à ce que les futures négociations débouchent sur une plus grande libéralisation dans ce domaine.

Aux fins du présent document, le commerce des services s'entend de la fourniture d'un service : a) en provenance du territoire d'un pays membre et à destination du territoire d'un autre pays membre; b) sur le territoire d'un pays membre à l'intention d'un consommateur de tout autre pays membre; c) par un fournisseur de services d'un pays membre, grâce à une présence commerciale sur le territoire de tout autre pays membre; d) par un fournisseur de services d'un pays membre, grâce à la présence de personnes physiques d'un pays membre sur le territoire de tout autre pays membre.

Droits de douane
Droits de douane sur les importations de produits, perçus soit sur la valeur (pourcentage de la valeur) soit sur une base déterminée (par exemple : 7 $ par 100 kg). Les droits de douane donnent un avantage concurrentiel aux produits similaires fabriqués sur place et apportent des recettes au gouvernement qui les perçoit.

Environnement

« Environnement » s'entend de tous les éléments qui composent notre planète, c'est-à-dire la terre, l'eau et l'air y compris toutes les couches de l'atmosphère, toutes les matières organiques et inorganiques ainsi que de l'interaction des systèmes naturels constitués de ces éléments.

Évaluation environnementale
Pour les fins du présent cadre, l'expression est synonyme d'évaluation environnementale stratégique et d'évaluation environnementale des politiques.

Évaluation environnementale stratégique
Synonyme d'évaluation environnementale dans le cadre proposé par le présent document, l'évaluation environnementale stratégique est un processus systématique visant à recenser et à évaluer les effets environnementaux probables d'une initiative pour en tenir pleinement compte dès les premières étapes du processus de décision. Le qualificatif « stratégique » est destiné à établir la différence par rapport à l'évaluation environnementale d'un projet.

Mesures sanitaires et phytosanitaires
Normes et réglementations gouvernementales destinées à protéger la vie et la santé de l'être humain, des animaux et des plantes, et aussi à garantir que les aliments peuvent être consommés sans danger.

Négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay
Négociations commerciales multilatérales lancées à Punta del Este, en Uruguay, en septembre 1986 et achevées à Genève en 1993. L'accord a été signé par les ministres à Marrakech, au Maroc, en avril 1994.

Normes
Dans l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce, une norme s'entend d'un document approuvé par un organisme reconnu, qui fournit, pour des usages communs et répétés, des règles, des lignes directrices ou des caractéristiques pour des produits ou des procédés et des méthodes de production connexes, dont le respect n'est pas obligatoire. Le document peut aussi traiter en partie ou en totalité de terminologie, de symboles, de prescriptions en matière d'emballage, de marquage ou d'étiquetage, pour un produit, un procédé ou une méthode de production donnés.

Propriété intellectuelle
Visée par l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) pour ce qui est des règles du commerce et de l'investissement applicables au domaine des idées et de la création. Ces règles stipulent la façon dont les droits d'auteur, les marques déposées, les noms géographiques servant à identifier les produits, les concepts industriels, les schémas de circuits intégrés et les secrets commerciaux doivent être protégés dans le cadre d'échanges commerciaux.

Règlement technique
Dans le contexte de l'Accord sur les barrières techniques au commerce, un règlement technique s'entend d'un document qui énonce les caractéristiques d'un produit ou les procédés ou méthodes de production s'y rapportant, y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont le respect est obligatoire. Il peut aussi traiter en partie ou en totalité de terminologie, de symboles, de prescriptions en matière d'emballage, de marquage ou d'étiquetage pour un produit, un procédé ou une méthode de production donnés.

Règlement des différends
Cette question est couverte par le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends. Le système encourage les pays à régler leurs différends par la consultation avant de demander la constitution d'un groupe spécial à cette fin. Certains estiment que le Mémorandum d'accord est la plus importante réalisation du Cycle d'Uruguay. En mars 1999, 167 différends avaient été portés devant l'OMC, contre 300 durant les 47 années du GATT.

Secteur
Groupe d'industries étroitement liées entre elles. Voir l'annexe 3, qui donne plus de renseignements sur la classification des secteurs.

Subventions
Il existe deux grands types de subventions : les subventions à l'exportation et les subventions intérieures. Les premières correspondent à un avantage que le gouvernement confère à une entreprise au titre des exportations. Les dernières sont des avantages qui ne sont pas directement liés aux exportations.

Annexe 1

Directive du Cabinet de 1999 sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes

Les ministres s'attendent à ce que les projets de politiques, de plans et de programmes des ministères et des organismes examinent, au besoin, les effets environnementaux potentiels, conformément au ferme engagement du gouvernement à l'égard du développement durable.

Plus précisément, les ministres s'attendent à ce que les projets de politiques, de plans et de programmes fassent l'objet d'une évaluation environnementale stratégique en fonction des deux conditions suivantes :

1. le projet est soumis à l'approbation d'un ministre ou du Cabinet; et
2. la mise en œuvre du projet peut entraîner des effets environnementaux importants, tant positifs que négatifs.

Par ailleurs, si les circonstances le justifient, les ministères et organismes devraient favoriser la tenue d'une évaluation environnementale stratégique à l'égard d'autres projets de politiques, de plans et de programmes. Ainsi, une initiative pourrait faire l'objet d'une évaluation pour aider à la mise en œuvre des objectifs de développement durable des ministères et des organismes ou s'il existait de fortes préoccupations du public à l'égard des répercussions environnementales possibles.

Les ministres s'attendent à ce que l'évaluation environnementale stratégique examine la portée et la nature des effets environnementaux potentiels, la nécessité d'adopter des mesures d'atténuation pour réduire ou éliminer les effets négatifs et l'importance probable de tout effet environnemental négatif, compte tenu des mesures d'atténuation. L'évaluation environnementale stratégique devrait participer à l'élaboration des politiques, des plans et des programmes au même titre que l'analyse économique et sociale; les efforts dans la tenue de l'analyse des effets environnementaux potentiels devraient correspondre à la mesure des effets environnementaux prévus. Les considérations environnementales devraient entièrement s'intégrer à l'analyse de chaque option élaborée pour l'examen et la décision devrait tenir compte des conclusions de l'évaluation environnementale stratégique. Les ministères et les organismes doivent, autant que possible, avoir recours aux mécanismes établis pour susciter, au besoin, une participation du public, documenter et produire un rapport étoffé des conclusions de l'évaluation environnementale stratégique.

Pour plus d'informations ou pour consulter le guide sur la mise en œuvre de la Directive du Cabinet, visiter le site Internet de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale à l'adresse :
http://www.ceaa.gc.ca/act/dir_f.htm

Annexe 2

Aperçu des modèles analytiques ou des approches d'évaluation des effets environnementaux des accords commerciaux

Ces dernières années, on a beaucoup écrit à propos du lien entre le commerce et l'environnement. Malgré les nombreuses recherches et analyses effectuées sur le sujet, on ne dispose encore que d'une expérience pratique limitée en matière d'évaluation systématique des effets des accords commerciaux sur l'environnement. Les examens précédents réalisés pour parvenir à une approche globale en matière d'évaluation des effets environnementaux des accords commerciaux, notamment l'évaluation environnementale de l'ALENA par le Canada, se sont essentiellement appuyés sur des méthodes d'analyse qualitative. Il semble qu'on ait voulu réserver les analyses quantitatives à des études de cas particuliers ou à des examens sectoriels.

Lors de la préparation de ce cadre d'évaluation environnementale, nous avons examiné plusieurs modèles ou approches analytiques pour évaluer les effets des accords commerciaux sur l'environnement.

Pour une **approche au cas par cas** (c'est-à-dire en fonction de chaque accord), les incidences environnementales globales de l'accord seraient établies et analysées à l'occasion d'une série d'étapes. Les différentes analyses des accords seraient ensuite combinées et analysées collectivement vers la fin de l'exercice. Cette méthode obéit essentiellement à des motifs fonctionnels. Étant donné que les négociations visent à parvenir à un accord, la méthode proposée ici facilitera une approche coordonnée en matière de collecte des données et d'analyse de l'information.

Une telle approche causerait des problèmes sur le plan analytique, mais elle permettrait d'en arriver à un processus gérable et bien ciblé, puisqu'il ne serait pas nécessaire d'envisager tous les aspects en bloc, ce qui n'empêcherait pas d'effectuer une analyse intégrée aux diverses étapes. Cette approche présente un autre avantage : les données sectorielles et les informations recueillies pourraient être reprises d'un accord à l'autre. Toutefois, force est de constater qu'elle comporte deux grands inconvénients. D'abord, les données et les informations pertinentes peuvent ne pas être facilement accessibles ou ne pas être accessibles du tout. Notons, toutefois, qu'on pourrait rencontrer le même problème quelle que soit l'approche empruntée en matière d'évaluation environnementale. Deuxièmement, à cause de cette approche, on risque de ne pas pouvoir relever certains des problèmes qui préoccupent les Canadiens avant qu'on soit très avancé dans le processus, et l'on risque même de passer complètement à côté de ces problèmes s'ils ne sont pas déclenchés par un accord ou si un accord particulier n'est pas rouvert pour les négociations. Par la suite, cela pourrait donner l'impression qu'on a négligé ou évité les problèmes en question.

Une variante de cette approche pourrait consister à effectuer une **analyse par secteur**, dès le début, plutôt que de conduire une analyse en fonction de chaque accord. Cette approche consisterait à examiner les secteurs généraux de l'économie et des ressources naturelles (voir la liste à l'annexe 3) par rapport aux objectifs globaux des négociations à l'OMC. Cette formule a

pour avantage de prévoir la tenue de l'étude dans un délai donné, qui ne serait pas forcément liée à l'échéancier des négociations. En revanche, elle risque de ne pas être focalisée ou de manquer de spécificité car le contenu des négociations ne serait pas encore connu.

Une troisième approche possible consisterait à effectuer l'**analyse de chaque problème** à partir de consultations et de groupes de discussion qui nous permettraient de dégager les grandes préoccupations des Canadiens. Il serait ensuite possible d'analyser ces problèmes en regard de leurs liens avec les accords de l'OMC devant être négociés. Parmi les problèmes possibles, on peut songer à la mondialisation, à l'impression de perdre la souveraineté nationale aux mains de ceux qui sont investis du pouvoir de décider et de réglementer, aux enjeux touchant aux ressources (comme la gestion durable des forêts et l'exportation d'eau douce en vrac) et les questions relatives à l'agriculture (comme l'utilisation de produits chimiques et de pesticides, ainsi que les OGM). Cette approche serait semblable à celle retenue dans l'étude spéciale de l'OMC sur le commerce et l'environnement (1999). Elle aurait pour avantage de permettre la tenue de l'étude dans un délai fixé, par exemple de six à neuf mois, et de porter sur les problèmes qui domineraient la participation du Canada à l'OMC. On doit toutefois noter deux inconvénients. D'abord, cette formule pourrait ne pas être focalisée et manquer de spécificité, étant donné qu'un grand nombre de ces problèmes n'auraient pas forcément de rapport avec les accords de l'OMC faisant l'objet d'un examen. Deuxièmement, durant le processus, il pourrait ne pas y avoir unanimité sur ce qui constitue un « enjeu » clé.

La Commission nord-américaine de coopération environnementale (CCE), créée à l'occasion de l'ALENA, vient de publier un cadre analytique d'évaluation des effets de cet accord. Le cadre en question contient une **liste exhaustive des facteurs à prendre en compte dans l'analyse des effets environnementaux** de l'ALENA, et reprend certains éléments de la méthode proposée par l'OCDE (effets d'échelle, de structure et de produits, effets technologiques et réglementaires). Le cadre comporte de nombreux éléments qui pourraient être utiles, surtout dans les sections portant sur les indicateurs. Bien qu'il soit assez général, ce dernier n'a pas encore été pleinement appliqué jusqu'ici et on ne semble pas envisager de le faire dans un proche avenir. Dans le cadre analytique de l'ALENA il est admis que le document n'a pas donné lieu à une évaluation concluante de tous les effets environnementaux de l'ALENA parce que les données de base n'étaient pas disponibles et qu'une évaluation définitive n'était dès lors pas encore possible.

Enfin, il y a l'approche dite de **l'évaluation des incidences sur la durabilité** appliquée par l'Union européenne et que nous avons évaluée pour voir s'il était possible de l'appliquer au contexte canadien. Celle-ci repose sur des techniques d'analyse qualitative étendues, au point que certains ont prétendu que les conclusions sont trop générales pour présenter une quelconque valeur. Une évaluation préliminaire a été effectuée sur la base de trois scénarios de libéralisation commerciale reprenant les propositions de l'UE (situation de base, situation intermédiaire et libéralisation). Le concept des mesures d'atténuation et d'amélioration est un élément particulièrement utile de l'approche de l'UE, que nous avons repris dans le cadre proposé ici.

Annexe 3

Le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN) :
Les secteurs au Canada

Source : http://www.statcan.ca/english/subjects/standard/prefac.htm

Le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN) est tout à fait unique en son genre car il est bâti autour d'un seul cadre conceptuel. Les unités économiques appliquant des processus de production semblables sont regroupées dans les mêmes secteurs industriels et la ligne de démarcation d'une industrie à l'autre traduit, autant que faire se peut, les différences existant au niveau des processus de production. Il a été décidé d'adopter ce concept économique fondé sur l'offre, ou sur la production, parce qu'un système de classification des industries est un cadre qui permet de recueillir et de publier des informations sur les intrants et les extrants, à des fins statistiques, pour lesquels les intrants et les extrants doivent être utilisés de concert et catégorisés en conséquence. Entre autres utilisations possibles, mentionnons la mesure de la productivité, les coûts de main-d'œuvre unitaire et l'intensité capitalistique de la production, l'estimation de la relation entre l'emploi et la production, l'établissement de tables intrants-extrants et d'autres applications exigeant l'analyse des liens de production dans l'économie. Le SCIAN permettra de produire des données qui faciliteront de telles analyses.

Dans le SCIAN, l'économie est subdivisée en 20 secteurs. Les industries sont regroupées au sein de ces secteurs en fonction de critères de production. Bien que la structure du SCIAN ne tienne pas explicitement compte de la distinction entre les biens et les services, on peut dire que cinq secteurs concernent essentiellement la production de biens et que 15 autres sont surtout constitués d'industries de service.

11	Agriculture, foresterie, pêche et chasse
21	Extraction minière et extraction de pétrole et de gaz
22	Services publics
23	Construction
31-33	Fabrication
41	Commerce de gros
44-45	Commerce de détail
48-49	Transport et entreposage
51	Industries de l'information et industrie culturelle
52	Finance et assurance
53	Services immobiliers et services de location et de location à bail
54	Services professionnels, scientifiques et techniques
55	Gestion de sociétés et d'entreprises
56	Services administratifs, services de soutien, services de gestion des déchets et services d'assainissement
61	Services d'enseignement
62	Soins de santé et assistance sociale
71	Arts, spectacles et loisirs
72	Hébergement et services de restauration
81	Autres services, sauf les administrations publiques
91	Administrations publiques